Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 406 Verlenging van de termijn gedurende welke aanwijzingen krachtens de Luchtvaartwet van militaire luchtvaartterreinen hun geldigheid behouden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Strekking van het wetsvoorstel

Met de Wet van 2 juli 2014 houdende verlenging van de termijn gedurende welke aanwijzingen krachtens de Luchtvaartwet van militaire luchtvaartterreinen hun geldigheid behouden (Stb. 2014, 289) is de in de luchtvaartwetgeving voorziene overgangstermijn van vijf jaar waarbinnen de aanwijzingen van militaire luchtvaartterreinen moeten worden vervangen door luchthavenbesluiten, met twee jaar verlengd. Reden daarvoor was dat de oorspronkelijk voorziene termijn van vijf jaar te kort bleek te zijn om voor alle acht militaire luchthavens een luchthavenbesluit tot stand te brengen. Zoals hierna wordt uiteengezet kunnen binnen de verlengde termijn nog niet alle vereiste luchthavenbesluiten tot stand worden gebracht. Het nu voorliggende voorstel van wet heeft ten doel de overgangstermijn andermaal te verlengen.

Achtergrond

Bij de Wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 2008, 561) is voorzien in een nieuw regime voor de aanleg van militaire luchthavens. Ingevolge die wet is het onder de Luchtvaartwet geldende regime van aanwijzing van luchtvaartterreinen vervangen door het in de Wet luchtvaart neergelegde systeem waarin luchthavens gestalte krijgen door middel van een luchthavenbesluit. De overgang op dit nieuwe regime maakte het noodzakelijk de aanwijzing op grond van de Luchtvaartwet van de bestaande acht militaire luchtvaartterreinen (Eindhoven, De Kooy, Leeuwarden, Volkel, Woensdrecht, Gilze-Rijen, De Peel en Deelen) om te zetten in luchthavenbesluiten op basis van de Wet luchtvaart. De wet van 18 december 2008 voorzag voor die omzetting in Artikel XVIII in een maximumtermijn van vijf jaar, welke termijn eindigde per 1 november 2014. Bij de genoemde wet van 2 juli 2014 is de overgangstermijn met twee jaar verlengd zodat die termijn eindigt per 1 november 2016. De verwachting was dat die

kst-34406-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

verlengde termijn toereikend zou zijn om alle vereiste luchthavenbesluiten tot stand te brengen.

Noodzaak tweede verlenging overgangstermijn

Binnen de oorspronkelijke termijn die liep tot 1 november 2014 zijn drie luchthavenbesluiten tot stand gebracht. Het luchthavenbesluit voor de luchthaven Leeuwarden is op 17 juni 2013 in werking getreden (Stb. 2013, 173), op 1 oktober 2014 gevolgd door het Luchthavenbesluit Deelen (Stb. 2014, 327) en op 1 november 2014 door het Luchthavenbesluit Eindhoven (Stb. 2014, 356).
Binnen de tot 1 november 2016 verlengde termijn is het Luchthavenbesluit Volkel voltooid. Dat besluit trad op 1 november 2015 in werking (Stb. 2015, 347).
De luchthavenbesluiten voor de luchthavens De Kooy en Woensdrecht verkeren in een vergevorderd stadium van voorbereiding en zullen naar verwachting begin 2017 hun voltooiing vinden.
De voorbereiding van het luchthavenbesluit voor de luchthaven Gilze-Rijen kampt met stagnatie en het luchthavenbesluit De Peel laat op zich wachten. Ook deze besluiten zullen niet vóór 1 november 2016 kunnen worden afgerond, zodat een verdere verlenging van de overgangstermijn geboden is. Aangezien de voorbereiding van het luchthavenbesluit voor de luchthaven Gilze-Rijen reeds ter hand is genomen en er zich voor het luchthavenbesluit De Peel geen specifieke problemen lijken voor te doen, is de verwachting gerechtvaardigd dat een verlenging met twee jaar toereikend zal zijn.
De opgetreden vertragingen worden hierna voor de vier resterende luchthavenbesluiten nader verklaard. In zijn algemeenheid is het noodzakelijk gebleken om uit capaciteitsoverwegingen te komen tot een onderlinge prioritering (met name de voorbereiding van de luchthavenbesluiten voor Eindhoven en Volkel heeft veel tijd gekost), wat zijn doorwerking heeft gehad naar de volgende luchthavenbesluiten.
Daarnaast speelt bij een aantal luchthavens dat vertraging is opgetreden als gevolg van de onderlinge afhankelijkheid van fasen in het proces in die zin dat de ene fase een bouwsteen vormt voor de volgende fase. Niettemin wordt geprobeerd om waar mogelijk fasen parallel te laten verlopen.
Niet tijdige verlenging van de wettelijke overgangstermijn betekent dat aan die luchthavens waarvoor nog geen luchthavenbesluit tot stand is gebracht, per 1 november 2016 de aanwijzing als luchtvaartterrein komt te ontvallen. De militaire luchthaven ontbeert dan de vereiste juridische verankering als luchthaven. Noch het luchthavengebied, noch het beperkingengebied, noch het gebruik van de luchthaven is dan wettelijk geregeld, hetgeen meebrengt dat van de luchthaven geen gebruik meer kan worden gemaakt. Dat brengt grote gevolgen met zich mee, niet alleen voor de nationale en internationale militaire luchtvaart, maar ook voor het civiel medegebruik van de betrokken militaire luchthavens.

Luchthavens De Kooy en Woensdrecht

De voorbereiding van het Luchthavenbesluit De Kooy is vergevorderd. De conceptnotitie reikwijdte en detailniveau ter voorbereiding van de milieueffectrapportage moest worden aangehouden in afwachting van de aanpassing van de ontheffing voor civiel medegebruik door de burgerexploitant op het militaire luchtvaartterrein De Kooy. De in die ontheffing voorziene verhoging van het aantal vliegtuigbewegingen van 25.000 tot 27.000 vormt immers een essentiële bouwsteen voor de notitie reikwijdte en detailniveau en de uit te voeren milieueffectrapportage. Na afronding van deze medegebruiksontheffing per 1 september 2014 is de conceptnotitie reikwijdte en detailniveau aangepast en op 3 november 2014 ter

inzage gelegd. Hierop zijn 12 zienswijzen ingediend. Op 4 december 2014 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage advies uitgebracht over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport. De reactie op de ontvangen zienswijzen en het advies is in november 2015 gepubliceerd. Parallel aan het opstellen van die reactie is de milieueffectrapportage in voorbereiding genomen. Het milieueffectrapport wordt naar verwachting begin 2016 opgeleverd. Na het bestuurlijk overleg met de betrokken provincie en gemeenten is de terinzagelegging van het ontwerpluchthavenbesluit en het milieueffectrapport voorzien. Na het ontvangen en verwerken van zienswijzen kan het ontwerpluchthavenbesluit naar verwachting in het najaar van 2016 voor advies worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Afronding is voorzien begin 2017.

Voor het Luchthavenbesluit Woensdrecht geldt een vergelijkbare planning. Op 12 december 2012 vernietigde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de vergunning voor het gebruik van de luchthaven. Daarmee kwam de referentiesituatie voor de milieueffectrapportage op losse schroeven te staan. Op 24 september 2015 kon de gerepareerde vergunning (vergunning Natuurbeschermingswet 1998; herinrichting vliegbasis Woensdrecht en gebruik na herinrichting; Brabantse Wal, Markiezaat en Oosterschelde) worden verleend.

Omdat Woensdrecht één van de militaire luchthavens is met een reserveveldfunctie voor jachtvliegtuigen, maakt de vervanging van de F-16 door de F-35 deel uit van het te nemen luchthavenbesluit. Hiertoe zijn gegevens benodigd over de prestaties van de F-35 en wordt onderzocht of het gebruik van de F-35 past binnen de bestaande zoneringen voor lucht- en grondgebonden geluid. Met het oog op de komst van de F-35 en het onderhoud op vliegbasis Woensdrecht moesten ook keuzes worden gemaakt met betrekking tot de locatie van de faciliteit voor motoronderhoud en van de motorproefdraaiplaats. Het verzamelen van deze gegevens en het nader onderzoek voor een goede inrichting van de infrastructuur op de basis hebben tot vertraging van de procedure geleid.

Zoveel mogelijk parallel aan het reparatietraject voor de milieuvergunning en het traject inzake het motoronderhoud is de concept-notitie reikwijdte en detailniveau ter voorbereiding van de milieueffectrapportage opgesteld en op 30 maart 2015 ter inzage gelegd. Dit heeft geleid tot 5 ingediende zienswijzen. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft op 25 juni 2015 advies uitgebracht over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport. De reactie op de ontvangen zienswijzen en het advies is in november 2015 gepubliceerd. Net als bij De Kooy is parallel aan het opstellen van die reactie de milieueffectrapportage in voorbereiding genomen. Het milieueffectrapport wordt naar verwachting begin 2016 opgeleverd. Vervolgens worden de hiervoor bij De Kooy genoemde stappen doorlopen, uitmondend in realisatie begin 2017.

Luchthavens Gilze-Rijen en De Peel

Bij Gilze-Rijen heeft zich zoals bekend het verschijnsel «rattle noise» door vliegbewegingen met Chinook-helikopters gemanifesteerd. Het betreft een laagfrequent geluid, als gevolg waarvan geluid van trillende objecten in huis kan ontstaan. Naar aanleiding van dit verschijnsel is onderzoek gestart. Het initiële literatuuronderzoek door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) en TNO is bij brief van 13 augustus 2013 (Kamerstukken II, 2012–2013, 33 400 X, nr. 96) ter kennisneming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Op 21 augustus 2013 is aan het NLR opdracht gegeven de rol van «rattle noise» bij hinder door helikoptergeluid te onderzoeken aan de hand van proefnemingen in specifiek Nederlandse huizen. Dit onderzoek is in februari 2015 afgerond. Er is onderzoek uitgevoerd met een representatieve groep proefpersonen in een drietal typen woningen. Uit het onderzoek blijkt dat afhankelijk van

diverse factoren waaronder het woningbouwtype en de staat van onderhoud, «rattle noise» kan optreden, in het bijzonder in de vorm van rammelende ramen bij oudere woningen met enkel glas in houten sponningen. Op basis van deze bevindingen vindt momenteel vervolgonderzoek plaats om de gevolgen voor de omgeving van de luchthaven Gilze-Rijen nader in beeld te brengen. Daarbij moet worden gedacht aan beschermende maatregelen zoals voorzieningen aan woningen om «rattle noise» tegen te gaan.
Het gegeven dat het onderzoek naar «rattle noise» nog niet is afgerond, betekent stagnatie in de voortgang van de concept notitie reikwijdte en detailniveau die wordt opgesteld ter voorbereiding van de milieueffectrapportage militaire luchthaven Gilze-Rijen. De keuze deed zich voor om de genoemde notitie per 1 september 2015 ter inzage te leggen, onder gelijktijdige uitleg dat het NLR-rapport over «rattle noise» en de op basis daarvan te maken keuze later zouden worden bekend gemaakt, dan wel met het uitbrengen van de bedoelde notitie te wachten tot het aanvullende NLR-onderzoek over «rattle noise» is afgerond. Deze opties zijn besproken met leden van de Commissie Overleg en Voorlichting Milieuhygiëne Vliegbasis Gilze-Rijen. Daarbij is gebleken dat ondanks de langere tijdsduur die dat meebrengt, het de voorkeur verdient wanneer de onderzoeksresultaten over «rattle noise» alvorens te worden verwerkt in de notitie reikwijdte en detailniveau, eerst kenbaar worden gemaakt aan betrokkenen. Gelet hierop is besloten het «rattle noise»-onderzoek af te wachten. Dat brengt helaas vertraging met zich mee, maar een zorgvuldige totstandkoming van het luchthavenbesluit dient een hoger belang dan het halen van de planning.
Voor de planning van het Luchthavenbesluit Gilze-Rijen betekende dit het volgende. Zodra het rapport over het aanvullend NLR-onderzoek beschikbaar is, zal met de gemeente worden besproken tot welke conclusie het rapport leidt. De terinzagelegging van de concept-notitie reikwijdte en detailniveau zal kort daarna plaatsvinden, waarbij tevens een informatieavond voor omwonenden wordt voorzien. Al met al schuift de planning hierdoor een half jaar op met als gevolg dat het luchthavenbesluit niet voor 1 november 2016 tot stand zal kunnen komen. Naar verwachting zal het luchthavenbesluit voor de militaire luchthaven Gilze-Rijen in de eerste helft van 2017 kunnen worden vastgesteld.

De voorbereiding van het luchthavenbesluit voor de militaire luchthaven De Peel heeft bewust lage prioriteit gekregen. Besloten is de (onderzoeks)capaciteit primair in te zetten op de afronding van het luchthavenbesluit Volkel en de voorbereiding van de luchthavenbesluiten De Kooy, Woensdrecht en Gilze-Rijen vanwege het grotere belang van die luchthavens voor Defensie zelf en voor civiele medegebruikers (met name De Kooy). Het banenstelsel van De Peel is gedeactiveerd voor vastevleugelvliegtuigen, zodat deze basis momenteel alleen een functie heeft voor helikoptergebruik. Mede met het oog op een mogelijk reactiveren van het banenstelsel zal ook voor De Peel een luchthavenbesluit tot stand worden gebracht om het gebruik van die luchthaven op adequate wijze te kunnen reguleren. Ook dit luchthavenbesluit zal niet voor 1 november 2016 tot stand kunnen komen.

Luchthaven Twenthe

Het van oorsprong militaire luchtvaartterrein Twenthe wordt zoals bekend niet meer als militaire luchthaven gebruikt. De aanwijzing als militair luchtvaartterrein op basis van de Luchtvaartwet is niettemin in stand gelaten in afwachting van besluitvorming over een eventuele doorstart als civiele luchthaven. Tevens maakt het bestaan van de aanwijzing op basis van de Luchtvaartwet mogelijk dat in de tussentijd (civiel) medegebruik van het luchtvaartterrein mogelijk blijft.

De verwachting is dat medio 2016 door provinciale staten het luchthavenbesluit kan worden vastgesteld ten behoeve van een doorstart als civiele luchthaven. Bij onverwachte vertraging van dit traject tot na 1 november 2016 is ook het luchtvaartterrein Twenthe gebaat bij een verlenging van de wettelijke overgangstermijn gedurende welke aanwijzingen van militaire luchtvaartterreinen hun geldigheid behouden.

Verlenging overgangstermijn met twee jaar

Zoals uit het vorenstaande blijkt, zullen de luchthavenbesluiten voor de militaire luchthavens De Kooy, Woensdrecht, Gilze-Rijen en De Peel niet binnen de voorziene wettelijke overgangstermijn tot stand kunnen worden gebracht, terwijl ook voor de civiele doorstart van Twenthe en het medegebruik van dat luchtvaartterrein de einddatum van 1 november 2016 een risico kan inhouden. Gelet hierop voorziet het wetsvoorstel in een verlenging van de overgangstermijn met twee jaar. Artikel XVIII van de Wet van 18 december 2008 zal dan materieel inhouden dat een aanwijzing van een luchtvaartterrein, vastgesteld op grond van Hoofdstuk IV, afdeling I, van de Luchtvaartwet, haar geldigheid behoudt totdat zij is vervangen door een luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 10.15 van de Wet luchtvaart, doch niet langer dan negen jaar (was: zeven jaar) na het tijdstip van inwerkingtreding van de titel «Luchthavens» in hoofdstuk 10 van de Wet luchtvaart. Aangezien dat inwerkingtredingstijdstip destijds is bepaald op 1 november 2009 (Stb. 2014, 289), leidt de nu geldende overgangsbepaling van zeven jaar ertoe dat de overgangstermijn eindigt op 1 november 2016. De voorgestelde verlenging met twee jaar brengt mee dat de overgangstermijn zal eindigen op 1 november 2018. Die verlengde termijn is toereikend om de vereiste luchthavenbesluiten tot stand te brengen.

Inwerkingtreding

Gelet op het feit dat het wetsvoorstel ertoe strekt een te krap gebleken overgangstermijn vóór 1 november 2016 te verlengen, is vanwege het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel niet aangesloten bij de vaste verandermomenten, maar is gekozen voor inwerkingtreding met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet zal worden geplaatst.
Zoals hiervoor is beschreven, betreft de in de luchtvaartwetgeving vervatte overgangstermijn een fatale termijn. Het is derhalve noodzakelijk tijdig maatregelen te treffen om de overgangstermijn te verlengen. Zekerheidshalve wordt dan ook gebruik gemaakt van de procedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum. Van groot belang is niet alleen dat de verlenging van de overgangstermijn tijdig vóór 1 november 2016 de eindstreep haalt, maar ook dat indien over deze wet een referendum wordt gehouden, de rechtsgevolgen van de wet, te weten het geldig blijven van de aanwijzingen als luchtvaartterrein, tot nadere besluitvorming terzake in stand blijven. Dit is zowel in het belang van de militaire luchtvaart als in dat van het civiele medegebruik.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert